

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Keseluruhan Isi Putusan No.119/G/2008/PTUN.SBY Tentang Pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara Terhadap Sertipikat Ganda.

Berikut ini penulis uraikan secara singkat Putusan No.119/G/2008/PTUN.SBY tentang Pembatalan keputusan Tata Usaha Negara terhadap sertifikat ganda. Untuk lebih memahami putusan ini kita akan melihat gambaran umum dari keseluruhan isi putusan terkait Para Pihak berperkara didalam putusan, hingga kasus posisi maupun fakta/peristiwa hukum, dan pertimbangan-pertimbangan Majelis Hakim dalam putusan ini:

1. Pihak-Pihak Dalam Perkara Putusan No. 119/G/2008/PTUN.Sby Tentang Pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara Terhadap Sertipikat Ganda

a. Identitas Penggugat

SUPRIYONO, Kewarganegaraan Indonesia, Pekerjaan Karyawan PLN, beralamat di Jl. Pete IV/8 Blk. RT.004, RW.009, Kelurahan Pulo, Kecamatan Kebayoran Baru, Jakarta Selatan; Yang dalam hal memberikan Kuasa dengan hak Substitusi kepada:

1. GUNADI HANDOKO, SH. MH. M. Hum
2. WAHYU P. MAUZAR, SH. MH.
3. CHANDRA YUSAB, SH.

Ketiganya Kewarganegaraan Indonesia, pekerjaan Advokat berkantor di Jl. Semeru No.21 Malang berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 10 Oktober 2007.

Selanjutnya disebut PENGGUGAT.

b. Identitas Tergugat

1) KEPALA KANTOR PERTANAHAN KOTA MALANG, Tempat kedudukan di Jl. Danau Jongel/1 Malang Yang dalam hal ini memberikan Kuasanya berdasarkan surat kuasa khusus Nomor 836/Kuasa/XII/2008 tanggal 2 Desember 2008 kepada:

1. BASKORO WALUYO,SH.; Jabatan Kepala Seksi Sengketa Konflik dan Perkara;
2. AGUS HARIJANTO,SH.; Jabatan Kepala Sub Seksi Perkara Pertanahan;
3. TINUK HIDAYATI,SH.; Jabatan Sub Seksi Sengketa dan Konflik Pertanahan

Selanjutnya disebut: TERGUGAT;

2) ACHMAD ZAKY Warga Negara Indonesia, Pekerjaan Swasta, beralamat di Jalan Manggar II/25 Malang, melalui kuasanya yang bernama BAGUS SUDARMONO, SH. dan TRI WIBOWO, SH. Para Advokat/Penasehat Hukum, beralamat di Jalan Tengger Kandangan XV/10 Surabaya Berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal 19 Desember 2008, ;

Selanjutnya disebut sebagai TERGUGAT II INTERVENSI.

2. Posisi Kasus Perkara No.119/G/2008/PTUN.Sby.

Berikut ini penulis kemukakan mengenai salah satu putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya No.119/G/2008/PTUN.Sby, tanggal 04 Maret 2009 tentang dua buah sertipikat Hak Milik atas sebidang tanah. Bahwa Supriyono adalah pemilik sebidang tanah hak milik, luas 629 m² yang terletak di Jalan Cengger Ayam, Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru Malang sebagaimana tercantum dalam Sertifikat Hak Milik Nomor 1562, Surat Ukur/Gambar Situasi No.2585 tertanggal 25-04-1995. Bahwa Supriyono memperoleh hak milik atas bidang tanah tersebut di atas secara sah pada 16 Maret 1996 dengan membeli dari pihak Soekandar Wihardja, SH. dihadapan PPAT Indrawati Setjabudhi,SH. sebagaimana termuat dalam Akta Jual Beli No.38/Lwk/NIS/III/1996. Bahwa dikarenakan Supriyono masih tinggal di Jakarta serta keadaan ekonomi dan keuangan Supriyono pada waktu itu kurang memadai, Supriyono tidak bisa langsung memanfaatkan tanah di Jalan Cengger Ayam tersebut dan membiarkan dalam keadaan kosong. Meskipun demikian Supriyono setiap tahun masih mengurus, membayar pajak bumi dan bangunan tanah miliknya dan kadang kala ketika ke Malang karena keperluan tertentu masih sekali-kali menengok tanah miliknya.

Bahwa sejak semula keadaan/posisi tanah milik Supriyono setelah membeli dari pemilik sebelumnya pada tahun 1996 sehingga akhir tahun 2007 adalah bidang tanah yang masih kosong belum ada bangunan apapun dan posisi serta ukuran luas maupun batas tanah masih seperti yang

tercantum dalam Sertifikat hak milik No.1562/ Surat ukur No. 2585 tertanggal 25-04-1995. Bahwa pada pertengahan tahun 2008 ketika Supriyono ke Malang, Supriyono terkejut mengetahui sebagian/separo lebih tanah miliknya di Jalan Cengger Ayam tersebut sedang dibangun beberapa bangunan semacam rumah dan toko/ruko, Supriyono sendiri pada saat itu tidak mengetahui siapa yang membangun/mendirikan bangunan di tanah miliknya dan belum mengetahui dengan alas hak apa pihak tersebut mendirikan bangunan di tanah milik Supriyono.

Bahwa atas adanya kejadian pekerjaan pendirian bangunan ruko diatas sebagian tanah miliknya tersebut, Supriyono mengajukan permohonan pengukuran ulang pengembalian batas tanah miliknya kepada pihak Tergugat/ Kepala Kantor Pertanahan Kota Malang tertanggal 5 Agustus 2008; Bahwa setelah dilakukan pengukuran ulang dan dikeluarkannya berita acara Pengukuran Pengembalian Batas oleh pihak Tergugat tertanggal 29 Agustus 2008, baru Supriyono mengetahui dari berita acara tersebut bahwa telah terjadi overlap (tumpang tindih) atas bidang tanah milik Supriyono yaitu posisi bidang tanah Sertifikat hak milik Nomor 1562 milik Supriyono tersebut overlap dengan Sertifikat Hak Milik Nomor 3129, Surat Ukur Nomor 01066/Tulusrejo/2006 tertanggal 21/03/2006, atas nama Nyonya Wahyu Pinasthi, luas 183m², terletak di Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang Jawa Timur, diterbitkan tanggal 26 April 2006 dan Sertifikat Hak Milik Nomor 3130, Surat Ukur Nomor 01067/Tulusrejo/2006 tertanggal 21/03/2006, atas nama Achmad Zaky, luas 181m², terletak di

Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang Jawa Timur, tanggal 26 April 2006 (kedua Sertifikat ini merupakan hasil pemisahan Hak Milik Nomor 1201 Gambar Situasi Nomor 4812/1993) yang diterbitkan oleh Tergugat.

Bahwa kedua Sertifikat Hak Milik Nomor 3129, Surat Ukur Nomor 01066/Tulusrejo/2006 tertanggal 21/03/2006, atas nama Nyonya Wahyu Pinasthi, luas 183m², terletak di Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang Jawa Timur, diterbitkan tanggal 26 April 2006 dan Sertifikat Hak Milik Nomor 3130, Surat Ukur Nomor 01067/Tulusrejo/2006 tertanggal 21/03/2006, atas nama Achmad Zaky, luas 181m², terletak di Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang Jawa Timur, tanggal 26 April 2006 oleh Tergugat atas nama orang/pihak lain yang posisi bidang tanahnya overlap (tumpang tindih dengan bidang tanah milik Supriyono adalah menjadi obyek gugatan dalam putusan ini.

Bahwa Supriyono baru mengetahui adanya kedua Sertifikat hak milik yang diterbitkan Tergugat yang menjadi obyek gugatan dalam perkara ini sejak dikeluarkannya Berita Acara Pengukuran Pengembalian Batas/D.I.302 tanggal 05-08-2008 No.4619/2008 oleh Badan Pertanahan Nasional Kantor Pertanahan Kota Malang tertanggal 29 Agustus 2008.

Bahwa Sertifikat Hak Milik Nomor 3129, Surat Ukur Nomor 01066/Tulusrejo/2006 tertanggal 21/03/2006, atas nama Nyonya Wahyu Pinasthi, luas 183m², terletak di Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang Jawa Timur, diterbitkan tanggal 26 April 2006 dan

Sertifikat Hak Milik Nomor 3130, Surat Ukur Nomor 01067/Tulusrejo/2006 tertanggal 21/03/2006, atas nama Achmad Zaky, luas 181m², terletak di Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang Jawa Timur, tanggal 26 April 2006 (hasil pemisahan Hak Milik Nomor 1201 Gambar Situasi Nomor 4812/1993 oleh Tergugat atas nama orang/pihak lain yang bidang tanahnya overlapping/tumpang tindih dengan sebagian tanah Sertifikat Hak Milik Nomor 1562 atas nama Supriyono merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat konkret, individual dan final, juga merupakan suatu keputusan yang merugikan kepentingan Supriyono, sehingga memenuhi ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004.

Adapun amar putusan No.119/G/2008/PTUN.SBY Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya memberikan putusan sebagai berikut:

M E N G A D I L I

- Mengabulkan Gugatan Penggugat untuk seluruhnya ;
- Menyatakan batal Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Tergugat berupa :

1. Sertipikat Hak Milik Nomor 3129, Surat Ukur Nomor : 01066/Tulusrejo/2006, diterbitkan pada tanggal 26 April 2006, a.n. Ny. Wahyu Pinasthi, luas 183 M², terletak di Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang;

2. Sertipikat Hak Milik Nomor 3130, Surat Ukur Nomor 01067/Tulusrejo/2006 diterbitkan pada tanggal 26 April 2006 a.n. Achmad Zaky, luas 181M2, terletak di Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang;
- Mewajibkan kepada Tergugat (Kepala Kantor Pertanahan Kota Malang) untuk mencabut ;
1. Sertipikat Hak Milik Nomor 3129, Surat Ukur Nomor: 01066/Tulusrejo/2006, diterbitkan pada tanggal 26 April 2006, a.n. Ny.Wahyu Pinasthi, luas 183M2, terletak di Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang ;
 2. Sertipikat Hak Milik Nomor 3130, Surat Ukur Nomor 01067/Tulusrejo/2006 diterbitkan pada tanggal 26 April 2006 a.n. Achmad Zaky, luas 181 M2, terletak di Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang
- Menghukum Tergugat dan Tergugat II Intervensi membayar biaya perkara ini secara tanggung renteng sebesar Rp.207.000,- (Duaratus tujuh ribu rupiah).

B. Analisis Pertimbangan Hakim Dalam Memutuskan Perkara No.119/G/2008/PTUN.Sby.

Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya untuk kasus peradilan ini merumuskan beberapa hal yang menjadi dasar pertimbangan Majelis Hakim. Adapun beberapa dasar pertimbangan Majelis Hakim dalam Perkara No.119/G/2008/PTUN.Sby yang dijadikan bahan analisa oleh Penulis diantaranya ialah sebagai berikut:

1. Pertimbangan Mengenai Gugatan Penggugat

Menimbang, bahwa yang menjadi obyek sengketa dalam perkara ini adalah :

1. Sertipikat Hak Milik Nomor 3129, Surat Ukur Nomor : 01066/Tulusrejo/2006, luas 183 M2, terletak di Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang diterbitkan pada tanggal 26 April 2006, a.n. Ny.Wahyu Pinasthi (Bukti T-13) ;
2. Sertipikat Hak Milik Nomor 3130, Surat Ukur Nomor 01067/Tulusrejo/2006 luas 181M2, terletak di Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang diterbitkan pada tanggal 26 April 2006 a.n. Achmad Zaky (Bukti T-12/Bukti T.II.Int-2);

Menimbang, bahwa Penggugat mengajukan gugatan ini dan mohon agar terhadap obyek-obyek sengketa dinyatakan batal atau tidak sah dikarenakan menurut Penggugat terbitnya kedua obyek sengketa tersebut adalah bertentangan dengan prinsip kepastian hukum, perlindungan hukum dan tertib administrasi pertanahan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan pasal 3 dan pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah juga telah pula melanggar Azas-Azas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) yaitu Azas Kepastian Hukum dan Azas Profesionalitas.

Analisa yang dapat penulis kemukakan berdasarkan pertimbangan pertimbangan Majelis Hakim diatas, yakni memang benar antara Sertipikat

Hak Milik No.3129/Kelurahan Tulusrejo, tanggal 26 April 2008 tertulis atas nama Nyonya WAHYU PINASTHI, seluas 183 M2 Surat Ukur tanggal 21-03-2006 Nomor:01066/Tulusrejo/2006 dan Sertipikat Hak Milik No.3130/Kelurahan Tulusrejo, tanggal 26 April 2006 tertulis atas nama ACHMAD ZAKY, seluas 181M2. Surat Ukur tanggal 21-03-2006 Nomor:01067/Tulusrejo/2006, dengan Sertipikat Hak Milik No.1562/Kelurahan Tulusrejo, tanggal atas nama SUPRIYONO, seluas 629M2 Gambar Situasi tanggal 25-04-1995 No.2585, telah terjadi *overlapping* (tumpang tindih). Oleh karena atas satu bidang tanah telah terjadi 2 (dua pemilikan yang berbeda maka harus ditentukan terlebih dulu tentang hak kepemilikan siapa yang benar dan sah, dan tentunya kewenangan/kompetensi absolut untuk memeriksa, mengadili dan memutus gugatan perkara *aquo* ada pada Peradilan Umum (i.c. Pengadilan Negeri Malang).

2. Pertimbangan Mengenai Eksepsi Tergugat

Bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya tidak berwenang memeriksa dan mengadili perkara ini karena yang menjadi masalah pokok adalah adanya dua pihak yang menurut hukum sama-sama sebagai pemilik dari bidang tanah termaksud. Dengan demikian sengketa dalam perkara ini adalah sengketa kepemilikan atas bidang tanah, dan hal ini merupakan wewenang absolut dari Pengadilan Negeri untuk mengadili dan memutuskannya;

Adapun menurut hemat penulis, dengan demikian kewenangan, mengadili dan memutus gugatan perkara aquo merupakan kompetensi absolute Pengadilan Negeri, dan bukan Peradilan Tata Usaha Negara in casu Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya. Disisi lain bahwa diakui oleh Penggugat didalam gugatannya jika Obyek Gugatan berasal dari pemisahan Hak Milik Nomor:1201, Gambar Situasi Nomor:4812/1993, maka oleh karenanya Obyek Gugatan dalam perkara ini merupakan satu bagian yang tidak terpisahkan dengan penerbitan Sertipikat Hak Milik Nomor:1201 Gambar Situasi Nomor:4812/1993 tersebut. Dengan demikian keberadaan Obyek gugatan yang berasal dari pemisahan Hak Milik Nomor:1201, Gambar Situasi Nomor:4812/1993, telah terbit dan diakui keabsahannya terhitung sejak terbitnya SHM Nomor:1201/Kelurahan Tulusrejo tanggal 03-01-1994, karenanya jelas gugatan yang diajukan oleh Penggugat adalah Kadaluwarsa karena melebihi tenggang waktu 5 (lima) tahun untuk mengajukan keberatan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut, sebagaimana tercantum didalam ketentuan pasal 32 angka 2 Peraturan Pemerintah (PP No.24 Tahun 1997 dengan jelas telah disebutkan bahwa “Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak

diterbitkan sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

Berdasarkan ketentuan dari Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-undang No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut UU-PTUN) Penulis mengemukakan bahwa Penggugat dalam sengketa Tata Usaha Negara adalah individu atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan kepentingannya karena keputusan yang diterbitkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, untuk membatalkan keputusan tersebut dan tanpa disertai ganti rugi.

3. Pertimbangan Mengenai Dalam Pokok Perkara :

Menimbang, bahwa Penggugat mengajukan gugatan ini dengan alasan bahwa tanah-tanah sebagaimana tercantum dalam sertifikat-sertipikat obyek gugatan berada pada sebagian dari lokasi tanah yang tercantum dalam Sertipikat Hak Milik Nomor 1562 atas nama Penggugat.

Menimbang, bahwa dengan demikian maka permasalahan hukum yang terdapat dalam perkara ini adalah apakah benar bahwa telah terjadi tumpang tindih/penumpukan lokasi tanah yang tercantum dalam Sertipikat-Sertipikat obyek gugatan dengan lokasi tanah sebagaimana tercantum dalam Sertipikat Hak Milik Nomor 1562 atas nama Penggugat;.

Menimbang, bahwa dari bukti P-6 berupa Berita Acara Pengukuran Pengembalian batas tertanggal 29 Agustus 2008 yang dibuat oleh Petugas Ukur Kantor Pertanahan Kota Malang dan diketahui oleh Kepala Seksi Survei, Pengukuran Dan Pemetaan dan Kepala Sub Seksi Pengukuran dan Pemetaan, disebutkan bahwa dari hasil pengukuran kondisi dilapangan diketahui ada *overlap* (tumpang tindih) atas bidang tanah tersebut, yaitu posisi bidang tanah Sertipikat Hak Milik Nomor 1562 *overlap* dengan Hak Milik Nomor 3129 Surat Ukur Nomor 1066/2006 dan Hak Milik Nomor 3130 Surat Ukur Nomor 1067/2006.

Menimbang, bahwa apabila ditelusuri sampai ke Sertipikat induk dari obyek-obyek gugatan (yang telah dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Tergugat, yaitu Sertipikat Hak Milik Nomor 1201/Tulusrejo (bukti T-15), didapatkan bukti bahwa penerbitannya didasarkan pada surat keterangan Keputusan Kelurahan Tulusrejo tertanggal 23 Juni 1984 (bukti T-4).

Menimbang, bahwa dengan adanya prosedur memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik, maka apabila hal tersebut tidak dilaksanakan pada saat akan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara obyek-obyek gugatan, tentunya hal ini telah merupakan pelanggaran terhadap Azas-Azas Umum Pemerintahan Yang Baik yaitu Azas Kecermatan dan Azas Profesionalitas.

Menimbang, bahwa dari pertimbangan-pertimbangan tersebut diatas, maka Majelis Hakim mendapatkan kesimpulan bahwa dengan

diterbitkannya obyek-obyek gugatan oleh Tergugat terdapat adanya pelanggaran terhadap Peraturan PerUndang-Undangan yaitu pasal 31 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 pada Bagian XXI Paragraf 2 angka 12 tentang Tata Cara Pemberian Hak Milik, juga terdapat adanya pelanggaran terhadap Azas-Azas Umum Pemerintahan Yang Baik yaitu Azas Kecermatan dan Azas Profesionalitas, maka tuntutan Penggugat yang mohon Direktori Putusan ada agar Pengadilan menyatakan batal terhadap Sertipikat-Sertipikat obyek gugatan dan memerintahkan kepada Tergugat untuk mencabutnya adalah beralasan hukum dan oleh karenanya dikabulkan.

Berdasarkan pertimbangan diatas penulis menganalisa bahwa Dengan demikian subyek hukum dalam posisi sebagai penggugat dalam sengketa Tata Usaha Negara ada 2 (dua), yaitu individu (orang) dan badan hukum perdata. Dalam perkara ini penggugat adalah perorangan, yaitu SUPRIYONO yang diwakili oleh kuasa hukumnya yaitu GUNADI HANDOKO, SH. MH. M. Hum, WAHYU P. MAUZAR, SH. MH., CHANDRA YUSAB, SH. dan melalui Surat Kuasa Khusus tanggal 10 Oktober 2007. Karena merasa kepentingannya dirugikan, Penggugat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara sesuai Pasal 1 angka 5 UU-PTUN yang menyatakan bahwa gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan diajukan ke pengadilan untuk mendapat putusan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 6 UU-PTUN, yang dapat bertindak sebagai Tergugat dalam sengketa Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata. Dalam perkara ini Tergugat adalah Kantor Pertanahan Kota Malang selaku Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden untuk melaksanakan tugas pemerintah dibidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral yang salah satunya menyelenggarakan fungsi pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum (Pasal 2 jo. Pasal 3 Kepres No. 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional jo. Perpres No. 10 Tahun 2006 tentang BPN RI) dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Dalam Peradilan Tata Usaha Negara dikenal adanya 5 (lima) macam alat bukti yang dapat diajukan dalam persidangan, yaitu :⁴⁷

1. Surat atau tulisan.
2. Keterangan ahli.
3. Keterangan saksi.
4. Pengakuan para pihak.
5. Pengetahuan hakim.

⁴⁷ Rusmadi Murod, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah, Cetakan I*, Bandung: Alumni, 1991, hlm 28

Dalam perkara ini Penggugat mengajukan 2 (dua) macam alat bukti yaitu foto copy surat-surat dan keterangan saksi yang sebagaimana diuraikan diatas. Sedangkan Tergugat hanya mengajukan satu macam alat bukti yaitu foto copy surat-surat sebagaimana yang telah diuraikan diatas.

Pasal 1 angka 3 UU-PTUN menyebutkan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Dikaji dari elemen-elemen Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 3 UU-PTUN dan dari segi muatan (isi), pejabat yang mengeluarkan, maksud dan tujuan kepada siapa ditujukan serta apa yang ditetapkan di dalamnya, maka sertifikat tanah merupakan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Sertipikat tanah dikeluarkan oleh Pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional selaku Badan Tata Usaha Negara, ditujukan kepada seseorang atau badan hukum (konkret, individual) yang menimbulkan akibat hukum pemilikan atas sebidang tanah yang tidak memerlukan persetujuan lebih lanjut dari instansi atasan atau instansi lain (final).

Dengan demikian sertifikat tanah memiliki sisi ganda, yaitu pada satu sisi sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dan pada sisi lain sebagai tanda bukti hak keperdataan (kepemilikan) seseorang atau badan hukum atas tanah, sehingga apabila terjadi sengketa mengenai sertifikat

ganda, penyelesaiannya dapat ditempuh melalui dua jalur peradilan,⁴⁸ yaitu mengenai masalah penerbitan sertipikat sebagai produk Badan Pertanahan Nasional dapat dimohonkan pembatalannya melalui PTUN, sedangkan mengenai masalah sertipikat sebagai tanda bukti kepemilikan seseorang/badan hukum atas tanah dapat dimohonkan sah atau tidaknya bukti kepemilikan tersebut melalui Pengadilan Negeri. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 16 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 jo. Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menyebutkan bahwa pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.

Pertimbangan Hukum Menurut Ketentuan Hukum Tata Usaha Negara Dalam perkara ini, Majelis Hakim mempertimbangkan bahwa baik dalam posita maupun petitum gugatan Penggugat tidak mempersoalkan masalah kepemilikan tanah, tetapi mengenai penerbitan Sertipikat Hak Milik No. 3129 dan 3130 yang diterbitkan tumpang tindih dengan Sertipikat Hak Milik No. 1562 atas nama Penggugat, selain itu petitum gugatan dalam perkara ini adalah permohonan pembatalan Sertipikat Hak Milik No. 3129 dan 3130 , dan ini merupakan karakteristik dari Hukum Tata Usaha Negara.

⁴⁸ Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana, 2012, hlm 319

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tidak terdapat adanya sanksi administrasi bagi pihak BPN apabila melakukan kesalahan dalam pembuatan sertipikat. akan tetapi didalam UUPA hanya mengatur ketentuan pidana yang sifatnya pelanggaran saja, sebagaimana diuraikan dalam Pasal 52 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 yang menyatakan :⁴⁹

- a. Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan dalam Pasal 15 dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan/atau denda setinggi tingginya Rp. 10.000.-
- b. Peraturan Pemerintah dan Peraturan Perundangan yang dimaksud dengan Pasal 19, 22, 24, 26 ayat (1), 46, 47, 48, 49 ayat (3) dan 50 ayat (2) dapat memberikan ancaman pidana dan pelanggaran peraturannya dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp. 10.000.-
- c. Tindakan pidana dalam ayat 1 dan 2 pasal ini adalah pelanggaran. Pelanggaran yang dimaksud dalam Pasal 52 tersebut terdiri dari :
 - d. Pemeliharaan tanah dan kerusakannya (Pasal 15).
 - e. Pendaftaran Tanah (Pasal 19).
 - f. Terjadinya hak milik menurut hukum adat (Pasal 22).
 - g. Penggunaan tanah milik oleh bukan pemiliknya (Pasal 24).
 - h. Mengenai jual beli, penukaran, pengubahan pemberian dengan wasiat, pemberian menurut hukum adat (Pasal 26).

⁴⁹ Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2015, hlm 153

- i. Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan (Pasal 46).
- j. Hak Guna Air (Pasal 47).
- k. Mengenai hak guna ruang angkasa (Pasal 48).
- l. Hak-hak tanah untuk keperluan suci dan sosial (Pasal 49).
- m. Mengenai Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai dan Hak Sewa (Pasal 50).

Sedangkan tindakan BPN yang telah menerbitkan 2 (dua) sertipikat dalam satu bidang tanah dengan letak, batas dan luas yang sama menurut putusan Majelis Hakim bukan dikategorikan melanggar peraturan perundang-undangan, tetapi hanya bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik khususnya asas larangan bertindak sewenang-wenang. Dengan dikabulkannya permohonan pembatalan Sertipikat Hak Milik Nomor 3129 dan 3130 oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Malang dalam perkara ini yang telah berkekuatan hukum tetap, dalam hal ini pengadilan hanya berwenang menyatakan batal sertipikat tersebut, putusan pengadilan tersebut hanya bersifat *declaratoir*, yaitu putusan yang menentukan benar adanya suatu situasi hukum yang dinyatakan oleh Penggugat, dalam perkara ini Hakim hanya berwenang menyatakan batal Sertipikat Hak Milik Nomor 3129 dan 3130, sehingga pihak Tergugat dan Tergugat II Intervensi berada pada pihak yang kalah, maka seluruh biaya yang timbul dalam perkara ini dibebankan kepada Tergugat dan Tergugat II Intervensi secara tanggung renteng. Segala bukti yang tidak secara tegas dipertimbangkan, dipandang tidak relevan dengan pertimbangan putusan

ini dikesampingkan namun guna keperluan kemungkinan perkara ini akan diperiksa di tingkat pertama PTUN.

Pelaksanaan pembatalan atas sertipikat tersebut merupakan kewenangan dari Badan Pertanahan Nasional. Dalam perkara ini, untuk pelaksanaan pembatalan sertipikat tersebut, penggugat yaitu Tuan Supriyono harus mengajukan permohonan pembatalan hak atas tanah berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap tersebut kepada Kantor Pertanahan Kota Malang sesuai dengan prosedur dan tata cara pembatalan hak atas tanah seperti yang tercantum dalam ketentuan Pasal 124 ayat (2) PMNA/KBPN 9/1999, namun akan tetapi dari pihak BPN belum melaksanakan pembatalan Sertipikat Hak Milik Nomor 3129 dan 3130 atas nama Achmad Zaky hal ini disebabkan karena Tuan Supriyono belum menyerahkan data fisik atas tanah yang merupakan syarat untuk membatalkan sertipikat berdasarkan putusan pengadilan.

C. Analisa Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara No.119/G/2008/PTUN.SBY Tentang Pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara Terhadap Sertipikat Ganda, Berdasarkan Aspek Keadilan, Kepastian, dan Kemanfaatan Hukum.

Untuk lebih mudah dalam menganalisa berdasarkan ketiga aspek tersebut diatas, penulis akan menguraikan secara singkat apa saja yang sudah menjadi ketetapan oleh hakim di dalam putusan ini, diantaranya sebagai berikut :

1. Mengabulkan Gugatan Penggugat untuk seluruhnya
2. Menyatakan Batal Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Tergugat berupa : SHM No. 3129 dan SHM No.3130
3. Mewajibkan kepada Tergugat (Kepala Kantor Pertanahan Kota Malang) untuk mencabut : SHM No. 3129 dan SHM No.3130
4. Menghukum Tergugat I dan Tergugat II Intervensi membayar biaya perkara ini secara tanggung renteng.

Dalam menegakkan hukum harus ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan, yaitu: kepastian hukum (*rechtsicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), dan keadilan (*gerechttigkeit*). Demikian, jika hakim hendak memutuskan perkara, maka pijakannya harus pada tiga unsur tersebut.⁵⁰

1. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara No.119/G/2008/PTUN.SBY Ditinjau Berdasarkan Aspek Keadilan Hukum.

Berdasarkan ketentuan dari Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-undang No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut UU-PTUN) dapat disimpulkan bahwa Penggugat dalam sengketa Tata Usaha Negara adalah individu atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan kepentingannya karena keputusan yang diterbitkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, untuk membatalkan keputusan tersebut dan tanpa disertai ganti rugi.

⁵⁰ Sudikno Mertokusumo, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993), h.2

Dengan demikian subyek hukum dalam posisi sebagai penggugat dalam sengketa Tata Usaha Negara ada 2 (dua), yaitu individu (orang) dan badan hukum perdata. Dalam perkara ini penggugat adalah perorangan, yaitu SUPRIYONO, Kewarganegaraan Indonesia, Pekerjaan Karyawan PLN, beralamat di Jl. Pete IV/8 Blk. RT.004, RW.009, Kelurahan Pulo, Kecamatan Kebayoran Baru, Jakarta Selatan; Yang dalam hal memberikan Kuasa dengan hak Substitusi kepada: GUNADI HANDOKO, SH. MH. M. Hum, WAHYU P. MAUZAR, SH. MH dan CHANDRA YUSAB, SH. Melawan KEPALA KANTOR PERTANAHAN KOTA MALANG, Tempat kedudukan di Jl. Danau Jongel/1 Malang Yang dalam hal ini memberikan Kuasanya berdasarkan surat kuasa khusus Nomor 836/Kuasa/XII/2008 tanggal 2 Desember 2008 kepada: BASKORO WALUYO, SH.; Jabatan Kepala Seksi Sengketa Konflik dan Perkara, AGUS HARIJANTO, SH.; Jabatan Kepala Sub Seksi Perkara Pertanahan; dan TINUK HIDAYATI, SH.; Jabatan Sub Seksi Sengketa dan Konflik Pertanahan yang selanjutnya disebut: TERGUGAT; juga ACHMAD ZAKY Warga Negara Indonesia, Pekerjaan Swasta, beralamat di Jalan Manggar II/25 Malang, melalui kuasanya yang bernama BAGUS SUDARMONO, SH. dan TRI WIBOWO, SH. Para Advokat/Penasehat Hukum, beralamat di Jalan Tengger Kandungan XV/10 Surabaya Berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal 19 Desember 2008, yang selanjutnya disebut sebagai TERGUGAT II INTERVENSI.

Adapun obyek sengketa dalam perkara ini adalah : Sertipikat Hak Milik Nomor 3129, Surat Ukur Nomor : 01066/Tulusrejo/2006, luas 183 M2, terletak di Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang diterbitkan pada tanggal 26 April 2006, a.n. Ny.Wahyu Pinasthi dan Sertipikat Hak Milik Nomor 3130, Surat Ukur Nomor 01067/Tulusrejo/2006 luas 181M2, terletak di Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang diterbitkan pada tanggal 26 April 2006 a.n. Achmad Zaky.

Dengan munculnya sertipikat ganda, maka kedudukan sertipikat ganda harus ditinjau ulang. Sertipikat ganda dalam kasus ini telah diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya dan dalam keputusan yang ditetapkan bahwa tidak terjadi pembatalan atau pencabutan, sehingga menyebabkan kedudukan sertipikat ganda menjadi status quo. Penulis menilai bahwa Kantor Pertanahan Kota Malang tidak cermat, teliti, sehingga perlu ditinjau ulang keberadaan pada Sertipikat Hak Milik Nomor 3129, Surat Ukur Nomor : 01066/Tulusrejo/2006, luas 183 M2, terletak di Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang diterbitkan pada tanggal 26 April 2006, a.n. Ny.Wahyu Pinasthi dan Sertipikat Hak Milik Nomor 3130, Surat Ukur Nomor 01067/Tulusrejo/2006 luas 181M2, terletak di Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang diterbitkan pada tanggal 26 April 2006 a.n. Achmad Zaky tersebut tumpang tindih dengan Sertipikat Hak Milik Nomor 1562/Kelurahan Tulusrejo atas nama Supriyono

(Penggugat), karena tidaklah mungkin serta merta kedua sertipikat tersebut berlaku. Terdapat cacat hukum dalam sertipikat ganda ini. Dalam hal ini kita melihat bahwa prinsip yang diambil adalah agar berbeda daripada apa yang biasanya terjadi dengan penerbitan dari sertipikat ganda atas satu bidang tanah diterbitkan 2 (dua) sertipikat. Dalam hal jurisprudensi sertipikat ganda ini, biasa dinyatakan bahwa sertipikat yang diterbitkan lebih dahulu adalah yang sah, sedangkan yang diterbitkan kemudian adalah yang tidak mempunyai kekuatan hukum. Kantor Pertanahan Kota Malang selaku instansi yang menerbitkan harus benar-benar menelusuri adanya cacat hukum yang bisa timbul yang diakibatkan oleh instansi tersebut, sehingga tidak merugikan para pemilik hak atas tanah. Pasal 1 huruf b Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 1993 Tentang Tata Cara Penggantian Sertipikat Hak Atas Tanah mendefinisikan sertipikat lama sebagai berikut :

“Sertipikat lama adalah sertipikat yang telah diterbitkan oleh Kantor Pendaftaran Tanah, Kantor Pendaftaran dan Pengawasan Pendaftaran Tanah, Kantor Sub Direktorat Agraria, Kantor Agraria dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya sebelum ditetapkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 1989.”

Sedangkan definisi sertipikat baru menurut Pasal 1 huruf c Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 1993 Tentang Tata Cara Penggantian Sertipikat Hak Atas Tanah mendefinisikan sertipikat lama sebagai berikut :

“ Sertipikat baru adalah adalah sertipikat yang telah diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya dengan menggunakan blankosertipikat sebagaimana ditetapkan dengan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 1989. “

Kedudukan sertipikat ganda ini dalam berjalannya waktu dapat mempengaruhi sertipikat sebagai alat bukti. Seperti sudah dijelaskan diatas bahwa sertipikat sbagai alat pembuktian atau akta yang berupa tulisan. Walaupun fungsi utama sertipikat sebagai alat bukti, tetapi sertipikat bukan satu-satunya alat bukti hak atas tanah. Karena masih mungkin dibuktikan dengan alat bukti lain, seperti saksi-saksi, akta jual beli, surat keputusan pemberian hak. Perbedaannya sertipikat ditegaskan oleh peraturan perundangan sebagai alat bukti yang kuat. Kuat dalam hal ini berarti selama tidak ada alat bukti lain yang membuktikan kebenarannya, maka keterangan yang ada dalam sertipikat harus dianggap benar dengan tidak perlu tambahan.

Pada hakikatnya kedudukan hukum sertipikat adalah kuat dimata hukum, akan tetapi dengan timbulnya sertipikat lain pada sebidang tanah tersebut menyebabkan adanya sertipikat ganda sehingga kedudukan sertipikat menjadi lemah. Bahwa sertipikat atas tanah ganda tersebut secara yuridis tidak dapat berlaku sebagai alat pembuktian yang sah, sehingga dengan terjadinya kasus sertipikat ganda ini tidak dapat memberikan perlindungan hukum sepenuhnya kepada pemilik dan pemegang hak atas tanah.

Dalam hal sertipikat tidak terjadi sengketa ataupun bersih dari segala tuntutan maka kedudukan sertipikat hak atas tanah dapatlah memberikan perlindungan hukum bagi pemilik dan pemegang hak atas tanah dan menjadi bukti yang kuat, baik mengenai macam hak, subyek maupun tanahnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Junto Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria.

Bila kepada hakim ditunjukkan sertipikat hak atas tanah tidak bersengketa, maka hakim harus menerima keterangan dalam sertipikat sebagai benar, bila tidak dapat dibuktikan dengan alat bukti lain, bahwa keterangan dalam sertipikat itu salah atau palsu.

Untuk kedudukan sertipikat ganda jika status dari suatu tanah adalah status quo dan tidak ada perintah dari pengadilan serta tidak ada putusan pembatalan, maka pembukuan dalam buku tanah akan mencantumkan catatan mengenai adanya sengketa dan hal-hal yang disengketakan.

Demikian juga halnya apabila ada perintah pengadilan untuk menyita ataupun menyatakan bahwa tanah tersebut berstatus status quo. Jika hal itu terjadi, dalam buku tanah nama pemegang hak dan hal-hal lainnya akan dikosongkan dan mencantumkan didalamnya mengenai adanya sita ataupun perintah status quo.

Adapun yang menjadi dasar pertimbangan Majelis Hakim dalam memutus perkara ini diantaranya ialah sebagai berikut; bahwa terkait dengan penerbitan Sertipikat, baik itu penerbitan baru maupun pemecahan dari Sertipikat lama, adalah sebagaimana diatur dalam pasal 31 ayat 1

Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, yang menyatakan “Sertipikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah sebagaimana dimaksud dalam pasal 30 ayat 1, bahwa sehingga apabila ternyata Tergugat telah menerbitkan Sertipikat Hak Milik Nomor 3129/Kelurahan Tulusrejo atas nama Ny. Wahyu Pinasthi pada tanggal 26 April 2006 dan Sertipikat Hak Milik Nomor: 3130/Kelurahan Tulusrejo atas nama Achmad Zaky (Tergugat II Intervensi) pada tanggal 26 April 2006 (obyek-obyek gugatan), padahal sebelumnya telah ada Sertipikat Hak Milik Nomor 1562/Kelurahan Tulusrejo atas nama Supriyono (Penggugat) tertanggal 1 April 1996 (bukti P-3), maka penerbitan obyek-obyek gugatan tersebut oleh Tergugat tentunya tidak sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang ada sebagaimana ditentukan oleh pasal 31 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Apabila ditelusuri sampai ke Sertipikat induk dari obyek-obyek gugatan (yang telah dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Tergugat, yaitu Sertipikat Hak Milik Nomor 1201/Tulusrejo (bukti T-15), didapatkan bukti bahwa penerbitannya didasarkan pada surat keterangan Keputusan Kelurahan Tulusrejo tertanggal 23 Juni 1984 (bukti T-4), sedangkan penerbitan Sertipikat Hak Milik Nomor 1562/Kelurahan Tulusrejo atas nama Supriyono (Penggugat) adalah didasarkan pada Surat Keterangan Keputusan Kelurahan Tulusrejo tertanggal 5 Maret 1984. Menurut Peraturan Menetri Negara Agraria/Keputusan Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 pada Bagian XXI Paragraf 2 angka 12 tentang Tata

Cara Pemberian Hak Milik diatur bahwa “setelah PERMOHONAN DITERIMA, Kepala Kantor Pertanahan memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik “dan berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional pada Bab VI Bagian Keduaangka 109 huruf g, maka apabila terdapat tumpang tindih hak atas tanah adalah termasuk terdapat adanya cacat hukum administratif, dengan adanya prosedur memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik, maka apabila hal tersebut tidak dilaksanakan pada saat akan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara obyek-obyek gugatan, tentunya hal ini telah merupakan pelanggaran terhadap Azas-Azas Umum Pemerintahan Yang Baik yaitu Azas Kecermatan dan Azas Profesionalitas.

Dari pertimbangan-pertimbangan tersebut, maka Majelis Hakim mendapatkan kesimpulan bahwa dengan diterbitkannya obyek-obyek gugatan oleh Tergugat terdapat adanya pelanggaran terhadap Peraturan PerUndang-Undangan yaitu pasal 31 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 pada Bagian XXI Paragraf 2 angka 12 tentang Tata Cara Pemberian Hak Milik, juga terdapat adanya pelanggaran terhadap Azas-Azas Umum Pemerintahan Yang Baik yaitu Azas Kecermatan dan Azas Profesionalitas, maka tuntutan Penggugat yang mohon agar Pengadilan menyatakan batal terhadap Sertipikat-Sertipikat obyek gugatan dan memerintahkan kepada Tergugat untuk mencabutnya adalah beralasan hukum dan oleh karenanya dikabulkan.

Menurut Penulis masih belum memenuhi aspek keadilan hukum, hal tersebut bertentangan dengan eksepsi Tergugat yang menolak dalil Penggugat bahwa dalam rangka menerbitkan sertifikat-sertipikat Hak, Kantor Pertanahan Kota Malang. Tergugat *aquo*, secara prosedural sudah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan asas-asas umum pemerintahan yang baik, adapun sertifikat-sertipikat Hak yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan harus memenuhi asas-asas spesialis dan asas- asas publisitas, dan hal itu oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Malang. Tergugat dalam rangka menerbitkan sertifikat obyek gugatan perkara *aquo*, sudah di laksanakan sepenuhnya.

Kewenangan untuk melakukan koreksi ini berada pada Kepala Kantor Pertanahan tersebut sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999, pelimpahan kewenangan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional mengenai pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah dengan terbitnya sertifikat ganda sehingga terjadi cacad hukum dalam penerbitan sertifikat ganda tersebut. Pembatalan hak atas tanah dapat dilakukan karena adanya cacad administrasi salah satunya tumpang tindih hak atas tanah atau disebut sertifikat ganda.

Permohonan pembatalan dengan adanya cacad hukum administrasi dapat diajukan oleh pihak yang berkepentingan yaitu pemilik hak atas tanah dengan mengajukan permohonan tertulis yang ditujukan kepada

Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan. Penyelesaian sertipikat ganda yang telah disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Malang untuk dimungkinkan dapatlah dilakukan musyawarah terlebih dahulu yaitu dengan mempertemukan pihak-pihak untuk menyelesaikan permasalahan sertipikat ganda tersebut.

Sebelum mengeluarkan keputusan pembatalan sertipikat haruslah melaksanakan asas keterbukaan (*fair play*), asas keseimbangan, asas kesamaan dalam perlakuan dan telah melaksanakan fungsi dan wewenangnya sesuai dengan asas-asas keseimbangan, asas kesamaan dalam perlakuan dan telah melaksanakan fungsi dan wewenangnya sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.⁵¹

Terhadap kasus sertipikat ganda pada Sertipikat Hak Milik Nomor 3129, Surat Ukur Nomor : 01066/Tulusrejo/2006, luas 183 M2, terletak di Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang diterbitkan pada tanggal 26 April 2006, a.n. Ny.Wahyu Pinasthi dan Sertipikat Hak Milik Nomor 3130, Surat Ukur Nomor 01067/Tulusrejo/2006 luas 181M2, terletak di Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang diterbitkan pada tanggal 26 April 2006 a.n. Achmad Zaky, penulis berpendapat terdapat kesalahan atau cacad administrasi yang mengakibatkan cacad hukum pada sertipikat yang muncul pada tanggal 26 April 2006 dengan nama pemilik yang sama, obyek yang sama, dan luas

⁵¹ Hal ini dikutip sebagaimana ditulis dalam Kitab Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, *Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: 29 Desember 1986).

yang sama, terlebih para pemilik hak atas tanah tidak pernah meminta kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Malang untuk menerbitkan sertipikat baru ataupun memberi kuasa kepada orang lain. Hendaknya terlebih dahulu Kantor Pertanahan Kota Malang mengecek atau memeriksa secara rinci terhadap sertipikat yang dikeluarkannya tersebut untuk mengetahui penyebab kesalahan yang terjadi sehingga timbulnya sertipikat ganda, serta untuk mencari langkah-langkah apa saja yang harus diambil untuk meminimalisir kerugian dari para pemilik hak atas tanah terutama kepada pemilik pada Sertipikat Hak Milik Nomor 3129, Surat Ukur Nomor : 01066/Tulusrejo/2006, luas 183 M2, terletak di Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang diterbitkan pada tanggal 26 April 2006, a.n. Ny.Wahyu Pinasthi dan Sertipikat Hak Milik Nomor 3130, Surat Ukur Nomor 01067/Tulusrejo/2006 luas 181M2, terletak di Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang diterbitkan pada tanggal 26 April 2006 a.n. Achmad Zaky. Tanpa bermaksud untuk mencampuri atau mempengaruhi putusan peradilan yang telah berjalan yang merupakan wewenang penuh dari badan Peradilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa dan memutus tentang Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kota Malang tentang permohonan pembatalan sertipikat nomor 1361 tertanggal 8 April 2002, apabila sebaliknya dinyatakan batal oleh Badan Peradilan Tata Usaha Negara maka berdasarkan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, maka dengan sendirinya akan memberikan dampak terhadap kepemilikan

tanah yang bersangkutan, tetapi untuk menentukan hal ini menurut Kantor Pertanahan Kota Malang dalam eksepsinya bukanlah wewenang Peradilan Tata Usaha Negara tetapi menjadi wewenang Badan Peradilan Umum (Perdata) yang berwenang penuh untuk memutus sengketa sertifikat ganda antara yang lama dengan yang baru. Namun kewenangan secara administratif untuk mencabut atau membatalkan suatu Surat Keputusan pemberian hak atas tanah yaitu sertifikat adalah menjadi wewenang Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kantor Pertanahan setempat yang telah mendapatkan keputusan Pengadilan terlebih dahulu yang sudah berkekuatan hukum tetap (*In Kracht Van Gewijsde*) termasuk langkah-langkah kebijaksanaan berkenaan dengan adanya keputusan peradilan yang dikeluarkan terlebih dahulu oleh badan peradilan Tata Usaha Negara maupun badan peradilan umum.

Penyelesaian terhadap sertifikat ganda yaitu dapatlah dilakukan pembatalan terhadap sertifikat yang baru. Penyelesaian terlebih dahulu dapat dilakukan secara musyawarah antara pemegang hak atas tanah dan juga selaku penggugat dengan Kantor Pertanahn Kota Malang sebelum ditempuh jalur melalui Pengadilan.

Penyelesaian melalui Pengadilan, dilakukan apabila usaha-usaha musyawarah tersebut mengalami jalan buntu, atau ternyata ada masalahmasalah prinsipil yang harus diselesaikan oleh instansi lain yang berwenang, misalnya pengadilan, maka kepada yang bersangkutan disarankan untuk mengajukan masalahnya ke pengadilan. Jadi pada

umumnya sifat dari sengketa ini adalah karena adanya pengaduan yang mengandung pertentangan hak atas tanah maupun hak-hak lain atas suatu kesempatan/ prioritas atau adanya suatu ketetapan yang merugikan dirinya. Pada akhirnya penyelesaian tersebut, senantiasa harus memperhatikan/selalu mendasarkan kepada peraturan yang berlaku, memperhatikan keseimbangan kepentingan-kepentingan para pihak, menegakkan keadilan hukumnya serta penyelesaian ini diusahakan harus tuntas. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan merupakan bentuk penyelesaian sengketa yang menghasilkan keputusan (*vonnis*) yang bersifat membenarkan atau menyalahkan salah satu pihak yang berperkara. Hal tersebut di atas terjadi karena pengadilan diberi kekuasaan untuk menetapkan siapa yang benar dan salah. Pada sisi yang lain penyelesaian sengketa di luar pengadilan (dalam sistem hukum adat) yang didasarkan pada kekuatan kultur berorientasi pada perdamaian dan keselarasan dalam kehidupan masyarakat. Cara penyelesaian demikian tidak menimbulkan konsekuensi adanya pihak yang salah dan benar dan tetap menjaga hubungan baik antar pihak yang bersengketa. Aspek-aspek yang mempengaruhi pilihan tindakan dalam penyelesaian suatu sengketa yang berupa faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku, makna, dan tujuan, sebagaimana tersebut di muka pada dasarnya tidaklah berdiri sendiri. Ketiga aspek tersebut bagi tindakan seseorang mempunyai kaitan satu sama lain. Penggunaan suatu kelembagaan penyelesaian sengketa tertentu selain mempunyai tujuan tertentu yang diharapkan, juga sekaligus

mempunyai makna tertentu atas tindakannya tersebut. Di samping ada keterkaitan hubungan antara tujuan dan perhitungan untung rugi, ada juga keterkaitan hubungan antara pilihan tindakan yang diambil dengan konsekuensi yang akan terjadi.

Adakalanya pihak warga yang bersangkutan tidak dapat menerima sesuatu keputusan/ kebijaksanaan yang ditetapkan Pemerintah dengan alasan antara lain: penetapan tersebut memiliki kekurangan dan dipandang tidak adil sehingga sangat merugikan dirinya, apabila hal tersebut terjadi biasanya yang bersangkutan mengajukan gugatan melalui pengadilan. Dasar yang digunakan sebagai alasan gugatan di pengadilan, biasanya berupa dalil bahwa Pemerintah yaitu Kantor Pertanahan Kota Malang di dalam menerbitkan keputusan tersebut, telah melakukan perbuatan melawan hukum. Sengketa hukum atas tanah tidak dapat dilepaskan dalam kaitannya dengan konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu Negara Hukum yang berorientasi kepada kesejahteraan umum sebagaimana tersurat dan tersirat di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Pengadilan adalah lembaga penyelesaian sengketa dalam masyarakat yang bekerjanya tergantung kepada warga masyarakat.

Pengadilan tidak dapat berdaya tanpa adanya tindakan warga masyarakat yang menggunakannya. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan bukanlah suatu paksaan oleh karena undang-undang membolehkan pihak yang bersengketa menyelesaikan sengketa di luar pengadilan dengan cara perdamaian.

Atas dasar hal tersebut diatas kiranya perlu memperhatikan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tiap-tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang atau badan hukum mewajibkan orang atau badan hukum karena kesalahan administrasi menimbulkan kerugian dapat mengganti kerugian tersebut. Bila dalam proses peradilan umum, hakim perdata setelah menerima gugatan dan salinan yang sah dari putusan badan peradilan tata usaha negara dapat mempertimbangkan dan memutuskan adanya ganti kerugian dimaksud.

2. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara No.119/G/2008/PTUN.SBY Ditinjau Berdasarkan Aspek Kepastian Hukum.

Pada dasarnya dengan adanya Kepastian Hukum maka masyarakat bisa lebih tenang dan tidak akan mengalami kerugian akibat putusan hakim. Karna dari pengertian kepastian hukum sendiri adalah suatu jaminan bahwa suatu hukum itu harus dengan cara yang baik dan tepat. Kepastian sendiri pada intinya merupakan tujuan utama dari hukum, karna jika hukum tidak ada kepastian maka hukum akan kehilangan jati diri serta maknanya. Dan jika hukum tidak memiliki jati diri maka hukum tidak lagi digunakan sebagai pedoman perilaku setiap orang.

Nilai-nilai hukum didalam Negara kita sendiri terdiri dari nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat seperti hukum adat dan hukum tidak tertulis. Hakim sebagai penggalinya dan merumuskannya dalam suatu putusan. Putusan hakim merupakan bagian dari proses penegakan hukum yang

bertujuan untuk mencapai salah satunya kebenaran hukum atau demi terwujudnya kepastian hukum.

Dalam upaya menemukan kepastian hukum, putusan hakim harus sesuai tujuan dasar dari suatu pengadilan, mengandung kepastian hukum sebagai berikut: pertama, memberikan solusi *autoritatif* artinya memberikan jalan keluar dari masalah hukum yang dihadapi oleh para pihak (pemohon dan termohon); kedua, efisiensi artinya dalam prosesnya harus cepat, sederhana, biaya ringan; ketiga, sesuai dengan tujuan undang-undang yang dijadikan dasar dari putusan hakim tersebut; keempat, mengandung aspek stabilitas yaitu dapat memberikan rasa tertib aman dalam masyarakat; kelima, mengandung equality yaitu memberikan kesempatan yang sama bagi pihak yang berperkara.

Kepastian hukum yang dituangkan dalam putusan hakim merupakan hasil yang didasarkan pada fakta-fakta persidangan yang relevan secara yuridis serta dipertimbangkan dengan hati nurani. Hakim juga dituntut untuk selalu dapat menafsirkan makna undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang dijadikan dasar untuk diterapkan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, telah ditegaskan bahwa surat tanda bukti hak (sertipikat hak atas tanah) yang telah diterbitkan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, dan sesuai dengan sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, yang dianut dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia, maka sertipikat tanah yang telah diterbitkan tersebut bukan merupakan alat bukti yang mutlak,

artinya terhadap sertipikat tersebut setiap waktu dapat digugat oleh pihak yang berhak atau pemegang hak yang sebenarnya. Hal ini dapat mengakibatkan sertipikat tersebut dicabut atau dibatalkan.

Apabila ternyata terdapat kesalahan atau kekhilafan dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah, harus melalui mekanisme hukum untuk memperbaiki akibat hukumnya. Dalam kejadian ini tentu ada pihak yang dirugikan. Pihak yang dirugikan berhak atas dan harus diberikan kompensasi kerugian. Dasar untuk mengajukan ganti rugi adalah berdasarkan pada Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Hubungan penerbitan sertipikat hak atas tanah dan kepastian hukum adalah hubungan sebab akibat. PP Nomor 24 Tahun 1997 telah menetapkan kepastian hukum yang lebih baik dibanding dengan PP Nomor 10 Tahun 1961.

Adapun pokok sengketa dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya No.119/G/2008/PTUN.Sby, tanggal 04 Maret 2009 yaitu tentang dua buah sertipikat Hak Milik atas sebidang tanah. Bahwa Supriyono adalah pemilik sebidang tanah hak milik, luas 629 m² yang terletak di Jalan Cengger Ayam, Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru Malang sebagaimana tercantum dalam Sertifikat Hak Milik Nomor 1562, Surat Ukur/Gambar Situasi No.2585 tertanggal 25-04-1995. Bahwa Supriyono memperoleh hak milik atas bidang tanah tersebut di atas secara sah pada 16 Maret 1996 dengan membeli dari pihak Soekandar Wihardja, SH. dihadapan PPAT Indrawati Setjabudhi,SH. sebagaimana

termuat dalam Akta Jual Beli No.38/Lwk/NIS/III/1996. Bahwa dikarenakan Supriyono masih tinggal di Jakarta serta keadaan ekonomi dan keuangan Supriyono pada waktu itu kurang memadai, Supriyono tidak bisa langsung memanfaatkan tanah di Jalan Cengger Ayam tersebut dan membiarkan dalam keadaan kosong. Meskipun demikian Supriyono setiap tahun masih mengurus, membayar pajak bumi dan bangunan tanah miliknya dan kadang kala ketika ke Malang karena keperluan tertentu masih sekali-kali menengok tanah miliknya.

Bahwa sejak semula keadaan/posisi tanah milik Supriyono setelah membeli dari pemilik sebelumnya pada tahun 1996 sehingga akhir tahun 2007 adalah bidang tanah yang masih kosong belum ada bangunan apapun dan posisi serta ukuran luas maupun batas tanah masih seperti yang tercantum dalam Sertifikat hak milik No.1562/ Surat ukur No. 2585 tertanggal 25-04-1995. Bahwa pada pertengahan tahun 2008 ketika Supriyono ke Malang, Supriyono terkejut mengetahui sebagian/separo lebih tanah miliknya di Jalan Cengger Ayam tersebut sedang dibangun beberapa bangunan semacam rumah dan toko/ruko, Supriyono sendiri pada saat itu tidak mengetahui siapa yang membangun/mendirikan bangunan di tanah miliknya dan belum mengetahui dengan alas hak apa pihak tersebut mendirikan bangunan di tanah milik Supriyono.

Bahwa atas adanya kejadian pekerjaan pendirian bangunan ruko diatas sebagian tanah miliknya tersebut, Supriyono mengajukan permohonan pengukuran ulang pengembalian batas tanah miliknya kepada

pihak Tergugat/ Kepala Kantor Pertanahan Kota Malang tertanggal 5 Agustus 2008; Bahwa setelah dilakukan pengukuran ulang dan dikeluarkannya berita acara Pengukuran Pengembalian Batas oleh pihak Tergugat tertanggal 29 Agustus 2008, baru Supriyono mengetahui dari berita acara tersebut bahwa telah terjadi overlap (tumpang tindih) atas bidang tanah milik Supriyono yaitu posisi bidang tanah Sertifikat hak milik Nomor 1562 milik Supriyono tersebut overlap dengan Sertifikat Hak Milik Nomor 3129, Surat Ukur Nomor 01066/Tulusrejo/2006 tertanggal 21/03/2006, atas nama Nyonya Wahyu Pinasthi, luas 183m², terletak di Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang Jawa Timur, diterbitkan tanggal 26 April 2006 dan Sertifikat Hak Milik Nomor 3130, Surat Ukur Nomor 01067/Tulusrejo/2006 tertanggal 21/03/2006, atas nama Achmad Zaky, luas 181m², terletak di Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang Jawa Timur, tanggal 26 April 2006 (kedua Sertifikat ini merupakan hasil pemisahan Hak Milik Nomor 1201 Gambar Situasi Nomor 4812/1993) yang diterbitkan oleh Tergugat.

Bahwa kedua Sertifikat Hak Milik Nomor 3129, Surat Ukur Nomor 01066/Tulusrejo/2006 tertanggal 21/03/2006, atas nama Nyonya Wahyu Pinasthi, luas 183m², terletak di Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang Jawa Timur, diterbitkan tanggal 26 April 2006 dan Sertifikat Hak Milik Nomor 3130, Surat Ukur Nomor 01067/Tulusrejo/2006 tertanggal 21/03/2006, atas nama Achmad Zaky, luas 181m², terletak di Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru,

Kota Malang Jawa Timur, tanggal 26 April 2006 oleh Tergugat atas nama orang/pihak lain yang posisi bidang tanahnya overlap (tumpang tindih dengan bidang tanah milik Supriyono adalah menjadi obyek gugatan dalam putusan ini.

Bahwa Sertifikat Hak Milik Nomor 3129, Surat Ukur Nomor 01066/Tulusrejo/2006 tertanggal 21/03/2006, atas nama Nyonya Wahyu Pinasthi, luas 183m², terletak di Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang Jawa Timur, diterbitkan tanggal 26 April 2006 dan Sertifikat Hak Milik Nomor 3130, Surat Ukur Nomor 01067/Tulusrejo/2006 tertanggal 21/03/2006, atas nama Achmad Zaky, luas 181m², terletak di Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang Jawa Timur, tanggal 26 April 2006 (hasil pemisahan Hak Milik Nomor 1201 Gambar Situasi Nomor 4812/1993 oleh Tergugat atas nama orang/pihak lain yang bidang tanahnya overlapping/tumpang tindih dengan sebagian tanah Sertifikat Hak Milik Nomor 1562 atas nama Supriyono merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat konkret, individual dan final, juga merupakan suatu keputusan yang merugikan kepentingan Supriyono, sehingga memenuhi ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004.

Adapun pertimbangan hukum Majelis Hakim dalam memutuskan perkara tersebut menurut Penulis masih belum memenuhi aspek kepastian hukum, salah satunya ialah dalam posita maupun petitum gugatan

Penggugat tidak semata-mata menuntut pembatalan suatu produk Tata Usaha Negara, tetapi lebih pada tuntutan pembatalan suatu hak yang bersifat keperdataan, maka tentunya kewenangan / kompetensi absolut untuk memeriksa, mengadili dan memutus gugatan perkara ini ada pada Peradilan Umum (Pengadilan Negeri Malang). Sedangkan Majelis Hakim mempertimbangkan bahwa baik dalam posita maupun petitum gugatan Penggugat tidak mempersoalkan masalah kepemilikan tanah, tetapi mengenai penerbitan Sertipikat Hak Milik No. 3129 dan 3130 yang diterbitkan tumpang tindih dengan Sertipikat Hak Milik No. 1562 atas nama Penggugat, selain itu petitum gugatan dalam perkara ini adalah permohonan pembatalan Sertipikat Hak Milik No. 3129 dan 3130, dan ini merupakan karakteristik dari Hukum Tata Usaha Negara. Hal ini sangat bertentangan dengan Yurisprudensi (Putusan MA RI). Tanggal 9 September 1994 Nomor : 88 K/TUN/1993 yang intinya berbunyi : “Meskipun sengketa ter jadi akibat adanya Surat Keputusan Pejabat atau Keputusan TUN, tetapi dalam sengketa tersebut terdapat sengketa perdata menyangkut pembuktian status dan hak atas tanah yang masuk dalam kewenangan Hakim Perdata, maka sengketa perdata tersebut seharusnya terlebih dahulu diselesaikan melalui Badan Peradilan Umum”

3. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara No.119/G/2008/PTUN.SBY Ditinjau Berdasarkan Aspek Kemanfaatan Hukum.

Dalam kasus ini terjadi pada Kantor Pertanahan Kota Malang. Kantor Pertanahan Kota Malang tersebut dengan ketidaaktelitiannya

menerbitkan Sertifikat Hak Milik Nomor 3129, Surat Ukur Nomor 01066/Tulusrejo/2006 tertanggal 21/03/2006, atas nama Nyonya Wahyu Pinasthi, luas 183m², terletak di Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang Jawa Timur, diterbitkan tanggal 26 April 2006 dan Sertifikat Hak Milik Nomor 3130, Surat Ukur Nomor 01067/Tulusrejo/2006 tertanggal 21/03/2006, atas nama Achmad Zaky, luas 181m², terletak di Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang Jawa Timur, tanggal 26 April 2006 (hasil pemisahan Hak Milik Nomor 1201 Gambar Situasi Nomor 4812/1993 oleh Tergugat atas nama orang/pihak lain yang bidang tanahnya overlapping/tumpang tindih dengan sebagian tanah Sertifikat Hak Milik Nomor 1562 atas nama Supriyono.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 3 huruf d Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional, bahwa salah satu fungsi dari Badan Pertanahan Nasional adalah pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan. Dengan adanya fungsi yang jelas maka akan terselenggara pendaftaran tanah yang efektif dan teratur akan menjadikan tertib administrasi pertanahan. Pelaksanaan administrasi pertanahan yang dijalankan pemerintah yang dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional.

Dalam pelaksanaan administrasi tersebut terdapat unsur catur tertib. Sasaran utama dari catur tertib pertanahan adalah dalam rangka terwujudnya tujuan dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Nomor II/MPR1998 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara yang menitikberatkan kepada penataan pemilikan, penggunaan dan penguasaan tanah bagi masyarakat secara adil dan peningkatan kualitas lingkungan serta sumber daya alam yang dimiliki. Dengan adanya catur tertib pertanahan tersebut merupakan landasan pokok kebijaksanaan di bidang pertanahan untuk menghindari hal yang merugikan.

Catur tertib pertanahan meliputi :

a. Tertib Hukum Pertanahan

Dengan adanya tertib hukum pertanahan maka akan menumbuhkan kepastian hukum dan melindungi semua hak-hak atas tanah serta penggunaannya. Perlindungan ini bertujuan untuk terciptanya ketentraman dalam masyarakat sehingga timbul kesadaran hukum dalam masyarakat.

b. Tertib Administrasi Pertanahan

Dengan adanya tertib administrasi pertanahan mampu memperlancar setiap urusan dari masyarakat dan pihakpihak yang membutuhkan informasi pertanahan, yang dapat diperuntukan sebagai sumber daya uang dan modal untuk menciptakan suasana pelayanan di bidang pertanahan dengan lancar, tertib, murah, cepat dan tidak berbelit.

c. Tertib Penggunaan Tanah

Sesuai dengan Pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar 1945, maka penggunaan dan pemanfaatan tanah harus benarbenar digunakan dan dimanfaatkan sesuai dengan penggunaan tanahnya.

d. Tertib Administrasi Tanah dan Lingkungan Hidup

Merupakan suatu cara untuk dapat merubah kerusakan tanah, memulihkan kesuburan tanah, dan menjaga kelestarian sumber daya alam.

Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik dan efektif merupakan dasar dari terwujudnya tertib administrasi di bidang pertanahan. Tertib administrasi juga termasuk setiap berkas dokumen-dokumen dari Kantor Pertanahan yang tersimpan baik dan teratur sehingga akan memudahkan jika akan mencari suatu data tanah yang diperlukan. Terhadap tertib administrasi ini juga dibutuhkan ketelitian, kecermatan, dan keterampilan dari para petugas Kantor Pertanahan sehingga menghindari permasalahan yang timbul akibat kesalahan administrasi yang tidak benar seperti sertipikat ganda.

Dengan terselenggaranya tertib administrasi pertanahan diharapkan dapat memperlancar setiap urusan yang menyangkut tentang tanah dan dapat menghilangkan anggapan masyarakat terhadap masalah pertanahan, yang selalu berbelit, lama, tidak pasti, dan berbiaya mahal yang menyebabkan masyarakat enggan untuk mengurus tanah yang mereka miliki, dan tentunya menghindari terbitnya sertipikat ganda dalam satu bidang tanah yang sama sehingga dapat merugikan masyarakat khususnya pemegang hak atas tanah.

Untuk sertipikat bermasalah karena kesengajaan ketidakbenaran/kepalsuan dan atau tidak berlaku lagi yang masih beredar di masyarakat

dapat berakibat fatal yang menyebabkan suatu fungsi sertifikat sebagai alat bukti tidak mempunyai kekuatan hukum. Tujuan pemalsuan sertifikat dengan kesengajaan dikarenakan sertifikat merupakan tanda bukti hak, sehingga dengan sertifikat palsu bisa digunakan untuk memperoleh kredit atau untuk memperoleh uang muka dalam hal jual beli hak atas tanah, yang sebagaimana seharusnya dengan timbulnya sertifikat ganda ini tidak dapat melakukan transaksi apapun, misalnya jual beli, sebagai jaminan dan sebagainya.

Dalam era globalisasi dan liberalisasi perekonomian dewasa ini, maka peranan tanah bagi berbagai keperluan akan meningkat, baik sebagai tempat bermukim maupun untuk kegiatan bisnis. Sehubungan dengan hal tersebut akan meningkat pula kebutuhan akan dukungan berupa kepastian hukum di bidang pertanahan. Pemberian kepastian hukum di bidang pertanahan ini, memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan-ketentuannya. Selain itu, dalam rangka menghadapi berbagai kasus nyata diperlukan pula terselenggaranya kegiatan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi para pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan haknya atas tanah yang dikuasainya, dan bagi para pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditur, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi obyek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijakan pertanahan.

Berkaitan dengan itu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dalam Pasal 19 memerintahkan untuk diselenggarakannya pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum dimaksud. Penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

Sementara itu, ketentuan hukum yang dimuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 untuk dasar pelaksanaannya dirasakan belum cukup memberikan kemungkinan untuk terselenggaranya pendaftaran tanah dalam waktu yang segera dengan hasil yang lebih memuaskan, maka Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 disempurnakan menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut tetap dipertahankannya tujuan dan sistem yang digunakan yang pada hakekatnya sudah ditetapkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dan bahwa sistem publikasinya adalah sistem negatif, tetapi mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Adapun bunyi dari masing-masing pasal UUPA tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

- Pasal 19 ayat (2) huruf c, pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat
- Pasal 23 ayat (2), pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebasan hak tersebut.
- Pasal 32 ayat (2) , pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.
- Pasal 38 ayat (2) UUPA., pendaftaran termaksud ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak guna bangunan serta sahnya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hal hak-hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Selain itu, Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa “Sertipikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan”. Ketentuan tersebut mengandung makna bahwa selama belum dibuktikan yang sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertipikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di Pengadilan,

sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

Dalam kaitannya dengan kasus peradilan Tata Usaha Negara yang diperiksa dan diadili di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya tentang sengketa tanah yang timbul dari sertipikat ganda, melahirkan pertanyaan yaitu sampai sejauh manakah kemanfaatan hukum yang dapat diberikan oleh Negara terhadap pemegang hak atas tanah. Sebagaimana dipahami bahwa hak untuk mendapat perlindungan hukum ini menyangkut bagaimana tugas, peran sekaligus tanggung jawab yang harus diemban kekuasaan beridentitas negara. Sebagai Warga Negara yang berhimpun dalam suatu identitas Negara tentu mempunyai hak yang bersifat asasi, yaitu hak keselamatan, keamanan dan perlindungan hukum. Konsekuensi dari diakuinya hak-hak tersebut, maka tidak diperbolehkan satupun anggota masyarakat sebagai warga negara mendapat pelayanan yang tidak adil dari kekuasaan Negara.

Dalam kasus posisi ini, maka kekuasaan Negara tersebut dapat diindikasikan dari pelayanan masyarakat yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Malang. Dari fakta-fakta persidangan, dapat diindikasikan aspek kemanfaatan hukum bagi masing-masing pemegang hak atas tanah, sebagai berikut :

1) Dalil gugatan yang diajukan Penggugat, diantaranya:

- a. Bahwa Penggugat adalah pemilik sebidang tanah hak milik, luas 629 m² yang terletak di Jalan Cengger Ayam, Kelurahan

Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru Malang sebagaimana tercantum dalam Sertifikat Hak Milik Nomor 1562, Surat Ukur/Gambar Situasi No.2585 tertanggal 25-04-1995.

- b. Bahwa setelah dilakukan pengukuran ulang dan dikeluarkannya berita acara Pengukuran Pengembalian Batas oleh pihak Tergugat tertanggal 29 Agustus 2008, baru Supriyono mengetahui dari berita acara tersebut bahwa telah terjadi overlap (tumpang tindih) atas bidang tanah milik Supriyono yaitu posisi bidang tanah Sertifikat hak milik Nomor 1562 milik Supriyono tersebut overlap dengan Sertifikat Hak Milik Nomor 3129, Surat Ukur Nomor 01066/Tulusrejo/2006 tertanggal 21/03/2006, atas nama Nyonya Wahyu Pinasthi, luas 183m², terletak di Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang Jawa Timur, diterbitkan tanggal 26 April 2006 dan Sertifikat Hak Milik Nomor 3130, Surat Ukur Nomor 01067/Tulusrejo/2006 tertanggal 21/03/2006, atas nama Achmad Zaky, luas 181m², terletak di Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang Jawa Timur, tanggal 26 April 2006 (kedua Sertifikat ini merupakan hasil pemisahan Hak Milik Nomor 1201 Gambar Situasi Nomor 4812/1993) yang diterbitkan oleh Tergugat.
- c. Bahwa penerbitan kedua Sertifikat hak milik Nomor 3129 Surat Ukur 1055/2006 dan Hak Milik Nomor 3130 Surat Ukur Nomor 1067/2006 (kedua Sertifikat ini merupakan

hasil pemisahan Hak Milik Nomor 1201 Gambar Situasi Nomor 4812/1993) oleh Tergugat adalah cacat hukum dan tidak sah, karena:

a) Bertentangan dengan peraturan perundang undangan yang berlaku;

- Tergugat secara overlap / tumpang tindih telah menerbitkan Sertifikat tanah hak milik (dua buah Sertifikat) atas obyek tanah yang sudah ada / sudah diterbitkan Sertifikat hak milik sebelumnya. Secara prinsip perbuatan Tergugat dalam hal ini bertentangan dengan prinsip kepastian hukum, perlindungan hukum dan tertib administrasi pertanahan sebagaimana dimaksud oleh pasal 3 dan pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.

Akibat tindakan Tergugat yang tidak hati-hati , tidak cermat menyebabkan adanya Sertifikat ganda dan hal ini utamanya sangat merugikan kepentingan Penggugat.

- Pada dasarnya tindakan Tergugat menerbitkan kedua Sertifikat hak milik yang bidang tanah dari kedua Sertifikat aquo mengenai separuh/sebagian bidang tanah milik Penggugat adalah tindakan

Tergugat yang melanggar tata cara pelaksanaan pendaftaran tanah dan penertiban Sertifikat hak tanah sebagaimana yang diatur dalam pasal 14 dan pasal 31 ayat 1 PP No. 24 tahun 1997. Dalam hal ini Tergugat secara nyata mengabaikan hak Penggugat sebagai pemilik tanah yang sah dan mengabaikan rekaman data/jejak berkelanjutan baik yang bersifat fisik maupun yuridis atas obyek bidang tanah hak milik Nomor 1562 atas nama Penggugat yang ada/tersimpan pada Tergugat.

- b) Bahwa atas penertiban kedua Sertifikat hak milik tersebut Tergugat telah pula melanggar azas-azas umum pemerintahan yang baik, khususnya: azas kepastian hukum dan azas profesionalitas. Dalam hal ini Tergugat sebagai institusi yang mempunyai kewenangan dalam penyelenggaraan, penggunaan dan pendaftaran tanah di wilayah kerjanya serta memiliki kemampuan dan keahlian dibidangnya dalam melaksanakan kewenangannya tersebut, Tergugat secara sembrono, tidak hati-hati dan sepihak, tidak memperhatikan data fisik maupun data yuridis yang sudah tercatat / terekam dalam daftar pendaftaran kepemilikan tanah yang ada pada

Tergugat, termasuk mengabaikan data/dokumen pengukuran tanah atas bidang tanah Sertifikat hak milik Nomor 1562 /Surat ukur No.2585 tertanggal 125-04-1995 atas nama Penggugat. Dengan fakta demikian tindakan Tergugat menerbitkan kedua Sertifikat hak milik yang bidang tanahnya overlap dengan sebagian bidang tanah Sertifikat hak milik Nomor 1562 atas nama Penggugat merupakan tindakan yang bertentangan dengan azas kepastian hukum dan azas profesionalitas. Tindakan Tergugat menerbitkan dua Sertifikat secara tidak taat azas dapat dikategorikan sebagai keputusan yang cacat hukum, dan oleh karena itu dapat dibatalkan;

2) Dalil eksepsi yang diajukan Tergugat, diantaranya:

- a. Bahwa posita maupun petitum gugatan Penggugat aquo tidak semata-mata menuntut pembatalan suatu produk Tata Usaha Negara in casu Sertipikat Hak Milik No.3129/Kelurahan Tulusrejo, tanggal 26 April 2008 tertulis atas nama Nyonya WAHYU PINASTHI, seluas 183 M2 Surat Ukur tanggal 21-03-2006 Nomor:01066/Tulusrejo/2006 dan Sertipikat Hak Milik No.3130/Kelurahan Tulusrejo, tanggal 26 April 2006 tertulis atas nama ACHMAD ZAKY, seluas 181M2. Surat Ukur tanggal 21-03-2006 Nomor:01067/Tulusrejo/2006,

dengan Sertipikat Hak Milik No.1562/Kelurahan Tulusrejo, tanggal atas nama SUPRIYONO, seluas 629M2 Gambar Situasi tanggal 25-04-1995 No.2585, telah terjadi overlapping (tumpang tindih).

- b. Bahwa oleh karena atas satu bidang tanah telah terjadi 2 (dua) pemilikan yang berbeda maka harus ditentukan terlebih dulu tentang hak kepemilikan siapa yang benar dan sah, dan tentunya kewenangan/kompetensi absolut untuk memeriksa, mengadili dan memutus gugatan perkara aquo ada pada Peradilan Umum (i.c. Pengadilan Negeri Malang). Dengan demikian kewenangan, mengadili dan memutus gugatan perkara aquo merupakan kompetensi absolute Pengadilan Negeri, dan bukan Peradilan Tata Usaha Negara in casu Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya.
- c. Bahwa didalam posita gugatan angka 4 menyebutkan "pada tahun 1996 hingga akhir 2007 adalah bidang tanah yang masih kosong belum ada bangunan" adalah bertentangan dengan fakta hukumnya sebab pada tanggal 12 Mei 2007 pada saat dibuatnya Akta Pemberian hak tanggungan No. 203/05 /V/APHT/Tulusrejo/2007 tanggal 2 Mei 2007, yang menjadi obyek tanggungan adalah Sertipikat Hak Milik No.3130/Kel. Tulusrejo, tanggal 26 April 2006, Surat Ukur tanggal 21 Maret 2006 No.01067/Tu lusrejo/2006 seluas 181 M2,

Penunjuk Pemecahan Hak Milik No. 1201/Kelurahan Tulusrejo, Akta Jual Beli PPAT LULUK WAFIROH, Sarjana Hukum tanggal 23-02-2006 No. 63/ I /LW/2006, atas nama ACHMAD ZAKY, berikut sebuah bangunan Ruko (rumah toko) 2 (dua) lantai terbuat dari dinding tembok, atap asbes gelombang lantai keramik yang berdiri di atasnya. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka gugatan terdapat CACAT JURIDIS, tidak jelas dan Kabur karena terdapat kesalahan pada obyek gugatannya, sebab bidang tanah yang diakui milik Penggugat yang katanya sampai pada akhir tahun 2007 masih dalam keadaan lahan kosong, sedangkan Obyek gugatan pada saat Tergugat II Intervensi melakukan jual beli pada Mei tahun 2007 telah terdapat bangunan RUKO, karenanya terbukti gugatan Penggugat terdapat kesalahan pada obyek gugatannya, dengan demikian terdapat alasan menurut hukum gugatan Penggugat ditolak atau dinyatakan tidak dapat diterima;

- d. Bahwa pengetahuan gugatan didasarkan pada berita acara pengukuran ulang oleh pihak Tergugat tertanggal 29 Agustus 2008, namun di sisi lain gugatan pada angka 5 menyebutkan “ bahwa pada pertengahan tahun 2008 ketika Penggugat ke Malang, Penggugat terkejut mengetahui sebagian/separo lebih tanah miliknya di jalan Cengger Ayam tersebut

dibangun beberapa bangunan". Dengan demikian terbukti posita yang satu dengan lainnya telah saling bertentangan menyebabkan gugatan Penggugat tersebut menjadi tidak jelas dan kabur.

Pada Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya No.119/G/2008/PTUN.SBY berdasarkan aspek kemanfaatan hukum jika dikaji dari elemen-elemen Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 3 UU No. 5/1986 dan dari segi muatan (isi), pejabat yang mengeluarkan, maksud dan tujuan kepada siapa ditujukan serta apa yang ditetapkan di dalamnya, maka menurut pendapat penulis sertifikat tanah merupakan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Sertifikat tanah dikeluarkan oleh Pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional selaku Badan Tata Usaha Negara, ditujukan kepada seseorang atau badan hukum (konkret, individual) yang menimbulkan akibat hukum pemilikan atas sebidang tanah yang tidak memerlukan persetujuan lebih lanjut dari instansi atasan atau instansi lain (final).

Dengan demikian sertifikat tanah memiliki sisi ganda, yaitu pada satu sisi sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dan pada sisi lain sebagai tanda bukti hak keperdataan (kepemilikan) seseorang atau badan hukum atas tanah, sehingga apabila terjadi sengketa mengenai sertifikat ganda/overlapping, penyelesaiannya dapat ditempuh melalui dua jalur peradilan, yaitu mengenai masalah penerbitan sertifikat sebagai produk BPN dapat dimohonkan pembatalannya melalui PTUN, sedangkan mengenai masalah sertifikat sebagai tanda bukti kepemilikan

seseorang/badan hukum atas tanah dapat dimohonkan sah atau tidaknya bukti kepemilikan tersebut melalui Pengadilan Negeri. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menyebutkan bahwa pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.

Dengan dikabulkannya permohonan pembatalan sertifikat-sertifikat Hak Milik Nomor No.3129 dan No.3130 oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya dalam perkara ini yang telah berkekuatan hukum tetap, dalam hal ini pengadilan hanya berwenang menyatakan batal sertifikatsertikat tersebut, putusan pengadilan tersebut hanya bersifat declaratoir, yaitu putusan yang menentukan benar adanya suatu situasi hukum yang dinyatakan oleh Penggugat, dalam perkara ini Hakim hanya berwenang menyatakan batal sertifikat-sertifikat Hak Milik Nomor No.3129 dan No.3130, sedangkan pelaksanaan pembatalan atas sertifikat-sertifikat tersebut merupakan kewenangan dari Badan Pertanahan Nasional. Dalam perkara ini, untuk pelaksanaan pembatalan sertifikat-sertifikat tersebut, penggugat yaitu SUPRIYONO harus mengajukan permohonan pembatalan hak atas tanah berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap tersebut kepada Kantor Pertanahan Kota Semarang sesuai dengan prosedur dan tata cara pembatalan hak atas tanah seperti yang tercantum dalam ketentuan Pasal 124 ayat (2) PMNA/KBPN 9/1999.